



# **Participación Ciudadana y Gestión**

## **Asociada**

### **UNA OBSERVACIÓN DESDE EL TRABAJO SOCIAL**



#### **Trabajo final de Tesis**

**Profesoras:** Maggio de Minetti, María Elena

Solvejg Ingrid Bernsdorff de Rivera.

**Alumna:** Posada, Alejandra Nieves.

Buenos Aires, 2008/2009.

**Participación Ciudadana y Gestión Asociada****Índice General**

Introducción	4
Fundamentación	6
Objetivos	8
Marco teórico	10
1. Revisando la historia	11
2. Descentralización y Participación	20
3. Las organizaciones	43
4. Conceptos en relación	51
5. Metodología de Planificación Participativa y Gestión Asociada- FLACSO	58
Informe Institucional	76
Marco metodológico	88
Análisis e interpretación de los datos	111
Conclusiones	180
Sugerencias profesionales	197
Bibliografía	199
Anexos	201
Discurso inaugural	202
Encuestas	203
Ley N° 1153	209



## ***Participación Ciudadana y Gestión Asociada***

### ***Agradecimientos***

Quiero agradecer a todas las personas de la Unidad Ambiente y de Gestión que colaboraron, sin poner ningún obstáculo, para la materialización de este trabajo, dedicando su tiempo y, principalmente porque muchos de ellos, ofrecieron mucho más que eso en cada palabra que me expresaron, reflejando el gran amor por lo que hacen.

También deseo agradecer a mis directoras de tesis, que han ofrecido sabia paciencia para guiarme y enseñarme a construir este apasionante trabajo. Y a mis compañeras, presentes para apuntalarme y rescatarme de los mares de dudas que intentaron inundarme más de una vez.

Y fundamentalmente agradezco a mi familia, en especial a mi madre, siempre presente, principal movilizadora de mi desarrollo personal, intelectual y profesional.

## Introducción

*“Solo con la **participación** de todos, crítica, consciente, dejarán la mayoría de los hombres de sufrir la dominación de unos pocos.”*

María Nieves Gómez García.

La **participación** ciudadana es un tema que presenta un amplio desarrollo teórico y que a lo largo de mis años de estudio en la carrera siempre me resulto muy atractivo e importante en mi profesión.

Por eso mismo, ante la posibilidad de ahondar respecto a un tema de incumbencia en el área social en el trayecto de la carrera de licenciatura en Servicio Social del Salvador, me resulto interesante el hecho de poder el aproximarme y conocer una experiencia concreta de **participación** porque considero que esta temática se entronca con los valores humanos que se desprenden de la profesión: justicia social, cambio social y derecho de las personas a la autodeterminación.

Hablar de **participación** es hablar de la vida misma, de todo aquello por lo cual el ser humano existe, es hablar de la continua lucha por sobrevivir en la sociedad. De logros que queremos alcanzar y que solo obtendremos si nos movilizamos. Participar es construir y aprovechar las oportunidades de trabajar en la búsqueda del bien común, utilizando nuestras potencialidades de una manera comprometida, en este caso, con la comunidad. Es una necesidad del ser humano, por lo que constituye un derecho de los hombres. Quien participa, no solamente soluciona sus problemas sino que también tiene una satisfacción en hacerlo, y cada vez aspira a más pues, esta envuelve otras necesidades: la interacción con otros individuos, el desarrollo y la autoexpresión, el crecimiento de la conciencia crítica y reflexiva y el despertar a nuevas realidades, la valoración de sí mismo por los demás... por eso decimos que la **participación** además de poseer una base instrumental, posee una base afectiva. Pero la **participación** se justifica por sí misma y no solo por sus resultados, es un medio de logros y también un fin en sí mismo.

Los autores coinciden en plantear que existe una nueva manera de relación entre el Estado y la sociedad, tal forma reviste una visión nueva también de la **participación** democrática, ya que percibe a los ciudadanos no solo como ejecutores de un voto sino como protagonistas en procesos de toma de decisión. La unidad de gestión del parque Avellaneda se presenta como una modalidad de **Gestión Asociada**, dicha modalidad se plantea como un modo específico de gestión realizada en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil, donde cada una de las partes asume sus compromisos manteniendo sus especificidades e incumbencias, promocionando la

**participación** ciudadana co-responsable en la planificación y manejo del espacio público. Así, mediante la co-gestión de políticas públicas en el espacio de una mesa de trabajo y consenso como máximo exponente de **participación**, donde los participantes se incluyen en los grupos de trabajo para diseñar, organizar y ejecutar los programas aprobados en los plenarios, la Unidad de Gestión del Parque Avellaneda se presenta dentro de esta nueva vinculación entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil, generando espacios reales de **participación** y horizontalidad y áreas de igualdad.

Ahora bien, esto lo presentan así desde la unidad de Gestión pero cabe preguntarse a fin de analizar la práctica de esta experiencia co-participativa si existen en ella áreas de igualdad, si podemos llamarla **Gestión Asociada** en pie de la igualdad, subordinada o incorporada, si estamos frente a una experiencia de **participación** genuina, si la valoración de la **participación** que expresan los protagonistas de la **Gestión Asociada** se traduce en la práctica, si las relaciones de poder entre los miembros de la mesa de gestión son realmente simétricas.

Y si todo esto es así, considero interesante interrogar y conocer cómo se plantea materialmente esta relación Estado- Sociedad, cómo la vivencian los vecinos, quienes participan y quienes no lo hacen, qué motivos los movilizan a hacerlo, qué moviliza a los sujetos a continuar, qué significatividad tiene para ellos tomar parte de esta gestión, qué marcas o que huellas ha dejado en ellos el hecho de tomar parte en esto, qué grado de involucramiento y **participación** real tienen, qué nivel de sentido de comunidad existe entre los vecinos, qué **participación** tiene la comunidad boliviana que reside en el barrio, cuáles son los obstáculos que se le presenta a la gestión, cuáles son las ventajas, las fortalezas que la co-gestión plantea, cuáles han sido las estrategias o los pilares que garantizaron la sustentabilidad de la misma, cómo afectaron los cambios de jefaturas de gobierno, cuáles son los factores necesarios para la aplicación de este tipo de modalidad, cómo promueven y mantienen la motivación desde los miembros de la mesa involucrados, qué estrategias se usaron para originarla, cuál es la capacitación requerida para llevar a cabo modelos de gestión este tipo, cómo funciona la red de redes, qué logros se han alcanzado mediante este modelo participativo y cuáles aspiran a alcanzar.

Así, a la resolución de estas cuestiones se pretende llegar con el desarrollo de la presente investigación. Se trata de un intento de reconocer la realidad del desarrollo de la metodología de planificación participativa y la **Gestión Asociada** en la unidad de gestión del Parque Avellaneda y de la mesa de concertación y trabajo que allí se realiza.

## Fundamentación

Las relaciones Estado - Sociedad se han conmovido como resultado de los procesos de reforma del Estado, instalados en los últimos quince años en el marco de la reconfiguración neoliberal que ha tomado cuenta de los cambios económicos y políticos a nivel mundial. La tendencia hacia la descentralización político-administrativa de la gestión estatal se corresponde con la nueva ola democratizadora que se vive en varias partes del mundo, en busca de una **participación** real de la ciudadanía en la gestión de la administración local.

Se denomina **Gestión Asociada** "a modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar estos proyectos o programas cogestivos que en sí mismos son una red, devienen en una trama social reconfigurada y activa: una red de redes de **Gestión Asociada**

Inaugurado en 1914 el Parque Avellaneda es un espacio recuperado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la iniciativa y la **participación** vecinal. Desde 1989, el proceso de **participación** vecinal en las cuestiones públicas y el acuerdo con el gobierno local para la recuperación de este pulmón verde, permitieron la construcción de una experiencia de **Gestión Asociada** que hoy muestra máxima expresión en la Mesa de Trabajo y Consenso, el ámbito abierto y público para la **participación** ciudadana.

La práctica de la **Gestión Asociada** del Parque Avellaneda aparece como ejemplificación de una nueva forma de vinculación estado – sociedad, que promueve a la constitución de una esfera pública transparente de los procesos decisorios y la conformación de lazos solidarios que permitan la realización de los derechos y responsabilidades ciudadanas.

La **participación** ciudadana en los espacios estatales, que se enmarca bajo la concepción de la **participación** como una necesidad humana y por ende, como un derecho, es sí una temática que se encuentra en boga en el discurso de la dirigencia política y en los teóricos sociales en los últimos años. Por esto mismo, esta unidad de gestión se presenta como una oportunidad para indagar, profundizar y conocer acerca de esta **Gestión Asociada** como una novedosa forma de co-gestión entre Estado y Sociedad.

## Tema:

**Gestión Asociada** en los espacios de **participación** ciudadana: el caso de la Unidad de Gestión del parque Avellaneda.

## Problema

¿Cómo se desarrolla la Planificación Participativa y **Gestión Asociada** y la Mesa de Trabajo y Consenso, exponente máximo de **participación** en el parque Avellaneda, Ciudad Autónoma Buenos Aires en el año 2008/2009?

## Objetivo General

Conocer la realidad del desarrollo de la **Gestión Asociada**, como espacio de **participación**, en la unidad de gestión del Parque Avellaneda y de la mesa de trabajo y consenso que allí se realiza. Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2008/2009.

## Objetivos específicos

1. Conocer los mecanismos de acceso y trabajo de la Mesa de Trabajo y Consenso y los lineamientos de la metodología de Planificación Participativa y **Gestión Asociada**.
2. Investigar acerca de la valoración y las motivaciones que tienen los integrantes de la Mesa de Trabajo y Consenso respecto de la **participación**.
3. Caracterizar los diferentes grupos que participan, tanto como usuarios del parque como miembros de la unidad de gestión.
4. Conocer qué estrategias de inclusión se utilizan desde la unidad de gestión para favorecer la **participación** de los vecinos del barrio.
5. Conocer si existe interés y motivación en las comunidades extranjeras que habitan en el barrio respecto a la **participación** en los espacios de la **Gestión Asociada**.
6. Conocer la valoración que le otorgan los vecinos que concurren al parque respecto del espacio verde y de las actividades que en él se realizan y si responde a las necesidades o expectativas que ellos tienen respecto a la gestión y sus actividades.
7. Indagar acerca de la existencia un sentido de comunidad que integre a la totalidad de los vecinos que residen en el barrio.

### Objetivos profesionales

- Realizar un análisis de la realidad de la **participación** de la Mesa de Trabajo y Consenso que mejore un aporte a la planificación y ejecución de propuestas que viabilicen el intercambio y mejoren la convivencia entre los vecinos.
- Comprobar si la integración de la pluriculturalidad lleva a la optimización del proceso de planificación participativa y **Gestión Asociada** realizada en el parque Avellaneda.
- Reflexionar acerca las estrategias promotoras necesarias que un trabajador social puede construir para generar una **participación** real y genuina



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR



**Marco**

**Teórico**



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Capítulo I

### Revisando la Historia

#### • Del Estado Benefactor a las políticas sociales hasta los años '90.

Muchos autores contemporáneos insisten en afirmar que en la actualidad existe nueva forma de vinculación entre el Estado y la Sociedad. Para comprender este carácter novedoso, se hace necesario recorrer la historia y observar las rupturas, las continuidades y los avances en cuanto a la relación de las políticas sociales y la **participación** ciudadana. Las variaciones que adopta esta ligazón a lo largo del tiempo dependerá de las modificaciones del sistema político vigente y el modelo económico que se pone en marcha junto con él, sin olvidar, por supuesto, los factores internacionales que fueron alterando las realidades locales.

Para esto, resulta propicio hacer referencia a ciertos fragmentos que presenta la Lic. Violeta Adriana Ruiz (2002)<sup>1</sup>, quien expone un breve recorrido acerca de las políticas públicas y sus modificaciones a través del tiempo, refiriéndolas con el Estado Benefactor, su crisis y el surgimiento del actual modelo neoliberal.

#### El Estado de bienestar

*El Estado de bienestar seguramente quedará asociado a los "treinta años gloriosos" (1945-1975) y a la forma de dar cuenta de la cuestión social luego de estragos causados por los acontecimientos de la primera mitad del siglo XX, las dos guerras mundiales y la gran depresión. Este concepto está íntimamente legado a la ampliación de los derechos sociales. El Estado de Bienestar implica un contrato social en el que se garantizaba el bienestar de los ciudadanos y por el cual el Estado propende a la ampliación de esos derechos y su creciente cobertura. (Esping Andersen, 1990)<sup>2</sup> en este sentido, un Estado de Bienestar existe cuando el aparato estatal asume la obligación explícita de proporcionar beneficios materiales y facilitar el acceso a todos los ciudadanos. Sin embargo, esta responsabilidad la adquiere en especial con los que sufren necesidades y riesgos específicos que les impiden mantenerse por sí mismos.*

<sup>1</sup> Lic. Violeta Adriana Ruiz, Organizaciones Comunitarias, **Gestión Asociada** y desarrollo de ciudadanía. Flacso. 2002.

<sup>2</sup> Esping Andersen. 1990. Citado por Ruiz, Violeta Adriana en Organizaciones Comunitarias, **Gestión Asociada** y desarrollo de ciudadanía. Flacso. 2002.

*Este sistema tuvo eje en un modelo de pertenencia y socialización basado en la inclusión a partir del trabajo que, en esta concepción, opera como fuente de cohesión social. Todos los derechos a la seguridad social se adquieren en función del trabajo en el que cada uno está inserto. En este sentido, su pérdida presupone también la privación del derecho a la salud, la vivienda, la educación, el crédito, etc.*

*En varios países de América latina los procesos de industrialización y urbanización alcanzaron ritmos elevados hasta la década de los setenta. Las fuerzas portadoras de este proceso modernizador, en su forma típica, fueron la burguesía capitalista nacional y los asalariados urbanos organizados en sindicatos.*

*Estas modificaciones favorecieron a la conformación de mercados internos de consumo y dieron origen a nuevas capas medias. Hubo un sostenido desarrollo de políticas sociales universalistas a través de las que se expandió la cobertura de servicios educativos y de salud, equipamientos colectivos, acceso a la tierra y a la vivienda. Se produjeron reducciones importantes en las tasas de mortalidad infantil, crecieron las coberturas de población con agua potable, aumentó la escolarización de los niños en el nivel primario y se redujo el analfabetismo.*

*Políticas de promoción social y la extensión del proceso de industrialización producirían un efecto derrame e incluirían a las poblaciones excluidas de los beneficios derivados de la modernización. Sin embargo, el grado de incorporación exitosa de la población a estos procesos fue muy desigual: grandes contingentes de la población de América latina nunca se integraron al mercado de trabajo capitalista. Las políticas implementadas no consiguieron reducir los elevados índices de informalidad, precariedad, cuentapropismo y economías de autosubsistencia en la que aún hoy vive gran parte de las poblaciones de la región.*

*A mediados de los '70, el sistema montado alrededor del Estado de Bienestar comenzó a entrar en crisis. Los postulados keynesianos de planificación económica donde la fuerte intervención del Estado funcionaba como catalizador interno y en los que la inclusión social estaba basada en el trabajo, comenzaron a ser cuestionados, especialmente en los países desarrollados, por los defensores de las doctrinas económicas neoliberales.*

*Sin embargo, la crisis del Estado de Bienestar no alcanzó a desplegarse en toda su profundidad hasta la década del 80. El problema del estancamiento con la inflación paso a ser, en principio en los países desarrollados, el tema central del debate económico. Tal fue el deterioro en la economía de Estados Unidos que a fines de los años 80 este país llegó a convertirse en el principal deudor mundial.*

*Los intentos de conseguir estabilidad monetaria, haciendo uso de recetas keynesianas, hicieron agua en un contexto de escaso crecimiento económico y aumento del desempleo.*

*La doctrina económica neoliberal que hasta mediados de la década del '70 estuvo confinada a discusiones académicas de unos pocos, comenzó a ganar terreno. El neoliberalismo no considera al Estado de Bienestar como armonizador de las desigualdades de las relaciones económicas-sociales de la sociedad capitalista sino como exacerbador de las mismas y como obstaculizador para que las "fuerzas sociales que impulsan el progreso"-las fuerzas del mercado- funcionen del modo adecuado.*

### **Las recetas neoliberales**

*Con el mencionado discurso teórico como telón de fondo y hacia fines de los años '70, comenzaron a operarse grandes transformaciones en los países centrales. La política económica adquirió el enfoque denominado "Consenso de Washington" que consistió, básicamente, en diez principios traducidos en tres conjuntos de recomendaciones políticas. En primer lugar, reformas macroeconómicas que incluían la racionalización y control del gasto público, la disciplina fiscal y la liberación financiera. En segundo lugar, reformas en el régimen de comercio exterior en cuanto a la liberación de importaciones, reducción de las tarifas que se mantuvieron, eliminación de subsidios a industrias no competitivas y a liberación de la tasa de cambio. Finalmente, se recomendaba alentar las privatizaciones así como la desregularización y atracción de inversiones financieras directas, a fin de promover el desarrollo del sector privado.*

*Las transformaciones económicas que comenzaron a operarse incluyeron un creciente proceso de desindustrialización, el crecimiento simultáneo del sector de servicios, la flexibilización y la liberación del mercado de trabajo y la acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas en diferentes áreas de actividad. La redefinición del Estado significó su retiro del campo económico, afirmando simultáneamente la necesidad de reducir su papel social, ampliando y reduciendo su intervención penal. (Wacquant, 2000).<sup>3</sup>*

*Una de las consecuencias de esta reestructuración económica fue una fuerte transformación del mercado de trabajo al cuestionarse los modelos de relaciones laborales y dirección empresarial. Si bien los sindicatos no fueron eliminados, pasaron a jugar un papel absolutamente reducido, limitado a procedimientos de quejas y, tal como plantea el modelo japonés, sin cuestionamiento de la autoridad empresarial sino de colaboración con ella. Para lograrlo, primero se quebró la organización sindical,*

<sup>3</sup> Wacquant, 2000. Citado por Ruiz, Violeta Adriana en Organizaciones Comunitarias, *Gestión Asociada* y desarrollo de ciudadanía. Flacso. 2002.

*luego se despidieron grandes masas de trabajadores y finalmente se seleccionaron, para seguir trabajando, aquellos no registrados como activistas que tuvieran la "actitud correcta".*

*Otro rasgo distintivo de las transformaciones laborales ocurridas fue la creciente concentración de los nuevos puestos de trabajo creados en los sectores más dinámicos de la economía, entre los estratos más altos de la sociedad. En efecto, las crecientes exigencias de educación, aceleradas por el ritmo de las innovaciones tecnológicas planteadas a quienes desearan ocupar nuevas posiciones en el mercado de trabajo, combinada con el inequívoco acceso al sistema educativo de la sociedad, consolidaron un escenario cada vez más excluyente de los sectores más carenciados. De esta manera, toda esperanza de ascenso social fue aniquilada. (Rosanvallon, 1995)<sup>4</sup>*

*Las recetas neoliberales sólo lograron ampliar la brecha entre ricos y pobres. Los países ricos incrementaron su riqueza y sus habitantes, aún con las restricciones impuestas, seguían protegidos por sus sistemas de bienestar y seguridad social. Mientras tanto los países pobres se empobrecieron más todavía y sus poblaciones vieron deteriorado su nivel de vida, en muchos casos limitado sólo a la sobrevivencia. (Wacquant, 2000).<sup>5</sup>*

*La pobreza adquiere tal magnitud y presencia que comienza a ser estudiada especialmente. Así, cobra relevancia el desarrollo de métodos para lograr identificar a quienes carece de lo necesario para vivir. Uno de los más conocidos y utilizados, las líneas de pobreza y de indigencia, mide la cantidad de ingresos monetarios que tiene a las familias para hacer frente a los gastos para proveerse de los bienes y servicios mínimos para vivir. A principio de los 80 la OIT elaboró el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), conjunto de indicadores que determinan carencias de ciertas condiciones mínimas y esenciales para la subsistencia de todo hogar.*

*En América Latina los postulados neoliberales significó- durante la década del 70- la progresiva instalación de feroces dictaduras militares en casi todos los países. La transformación económica de la región, con todas sus consecuencias, fue acompañada por una fuerte represión que canceló toda actividad política o sindical y que instaló el terror en todos los sectores sociales, especialmente entre los más pobres. Las dictaduras de Pinochet en Chile y Videla en Argentina fueron los ejemplos más acabados del modo en que se impulsó el modelo económico liberal en nuestros países.*

*El decenio siguiente, conocido como la década perdida, coincidió con el camino hacia la democratización de gran parte de los Estados. Las condiciones internacionales fueron desfavorables*

<sup>4</sup> Pierre Rosanvallon. La nueva cuestión social: repensar el Estado de providencia. Manantial. 1995.

<sup>5</sup> Wacquant, 2000. Citado por Ruiz, Violeta Adriana en Organizaciones Comunitarias, **Gestión Asociada** y desarrollo de ciudadanía. Flacso. 2002.

para el crecimiento económico. De hecho, todos los países sufrieron un fuerte retroceso en este aspecto y es el momento en el cual, en varios de ellos, se produjo la crisis de la deuda externa. Las estrategias implementadas fijaron las prioridades gubernamentales en la estabilidad monetaria y el pago de la deuda, restringiendo fuertemente el gasto público. Por ello se implementaron programas de ajuste que esencialmente buscaron dar cumplimiento a dichas prioridades. El ajuste y la disminución del gasto se realizaron en forma indiscriminada sin dar prioridad a sectores, programas, áreas geográficas ni grupo sociales. Es decir, sin tener en cuenta las consecuencias sociales de las decisiones.

El despliegue de la crisis impacta no solo en los más pobres sino que golpea fuertemente a los sectores medios, a través de la desocupación y la pérdida de los beneficios asociados al empleo (salud, vacaciones, crédito, etc.). Se comienza a hablar de “nuevos pobres”, diferentes a los pobres estructurales, y los bolsones de pobreza se extienden y diversifican.

En este marco de retiro paulatino del Estado del campo de lo social y de la mano de los organismos financiadores (BID), aparecen nuevas estrategias para implementar programas y proyectos sociales. Se deja al Estado, empobrecido y endeudado, el papel de satisfacer las necesidades de los más pobres, mientras los que pueden las satisfacen a través del mercado. Para ello las políticas sociales se descentralizan y focalizan, enfatizando la importancia del fortalecimiento de la sociedad civil.

La descentralización, como instrumento de política social, revaloriza el ámbito local de políticas y programas se estimula la **participación** democrática, adosando a los ciudadanos tanto a los problemas como a su posibles soluciones e incentivando la incorporación de los más vulnerables a los mecanismos de toma de decisiones.

Considerada como una herramienta válida si estimula la autonomía del sistema económico local y promueve la autonomía político institucional, la descentralización puede utilizarse también para diluir la esfera de lo público y de lo estatal en lo local, fragmentando la demanda de los servicios y restringiendo la **participación** a los pequeños espacios y a los problemas específicos que los aquejan. En América Latina, sucedió esto último en la mayoría de los casos, agravado por el hecho de que se descentralizaron los efectores de servicios, centros de salud, hospitales, escuelas, sin hacer lo mismo con los recursos.

En cuanto a la focalización, es una estrategia que introduce un enfoque selectivo en el diseño e implementación de políticas y programas sociales. Procura aumentar la eficiencia en el uso de recursos y la eficacia de las acciones, concentrándolos en grupos específicos de la población, definidos según algún criterio o combinación, generalmente de necesidad o riesgo.



*Asociado a la importancia que adquieren la descentralización, la **participación** comunitaria y la democratización de las relaciones Estado- Sociedad Civil, se comienza a hablar de fortalecer a la sociedad civil. Se produce, así, una suerte de privatización de la intervención social. Las áreas sociales de gobierno alientan y promueven iniciativas municipales, comunitarias y de ONG's bajo el supuesto que pertenecen a la gente y brindan una respuesta más integral y adecuada a cada realidad sociocultural que la que ellas mismas podrían dar."*

Respecto a esto Cardarelli y Rosenfeld (1998) agregan que *"En las áreas de pobreza crítica, la sociedad civil se convierte en la base sobre la cual se sustentan una serie de propuestas de atención a los sectores más desprotegidos. Si bien el fortalecimiento de la sociedad civil se contrapone a la desintegración del tejido social, en defensa no solo de los derechos humanos sino también de los derechos sociales e intereses materiales vulnerados por las políticas de "modernización" neoliberales, también es cierto que en general, en la región, estas políticas tienen un costo bajo y generan menores compromisos por parte del Estado."*<sup>6</sup>

Sintetizando, bajo estas modalidades de abordaje de la cuestión social, para ser sujeto de los programas sociales no alcanza con ser ciudadano o tener trabajo, como en las décadas del Estado de Bienestar. Es necesario "formar parte" de la categorización estadística que permite el acceso a los programas focalizados, ser un NBI o tener algún atributo de vulnerabilidad. Por otra parte, la descentralización y el fortalecimiento de la sociedad civil se enfatizan con una lógica que considera que los municipios, las ONG's y las organizaciones de base conocen mejor las necesidades de la población, contralan con mayor eficacia las filtraciones e ineficiencias y están disponibles para trabajar voluntariamente, todo lo cual incide en una mayor eficiencia de las prestaciones ofrecidas. Según este planteo que es el que ha primado en la región, la política social se convierte en un proceso administrativo, de mejor o peor relación costo-beneficio o costo- eficacia, pero al que se despoja de significación política, social e incluso económica.

### Los años `90

*"En los noventa la problemática social se profundiza y se extiende. Las recetas económicas neoliberales no dan respuesta a la creciente pauperización de amplios sectores de la población mundial ni a la polarización entre unos pocos países, cada vez más ricos, y el resto, cada vez más pobres. América latina llega al fin de siglo con uno de cada tres habitantes viviendo en situación de pobreza y siendo la región del planeta con mayor polarización en la distribución del ingreso y la riqueza.*

<sup>6</sup> Cardarelli- Rosendfel. Las participaciones de la pobreza. Paidós. Buenos Aires. 1998.

*El comienzo del milenio plantea un escenario político económico cuyas consecuencias sociales son cada vez mas vastas y profundas: un mundo donde se parte de la aceptación de la existencia de una masa de excluidos. Todo el proceso que llevo a la exaltación del individualismo también puso a prueba y deterioro los fundamentos del contratos social establecido después de la Segunda Guerra mundial el pensamiento liberal exalta la idea de autonomía, y desde este enfoque, el principio rector es dejar que cada individuo y cada grupo viva del modo que crea más conveniente. Así, la tolerancia reemplaza a la solidaridad y la imparcialidad a la igualdad. La sociedad que garantiza la inserción parece no tener lugar (Rosanvallon, 1995)<sup>7</sup>*

*En el momento en que más se necesitan mallas de protección social en la región, las redes existentes están debilitadas y, en general, desmanteladas o desechas. El Estado se debilita no sólo como agente económico sino también como árbitro, regulador y fiscalizador. Su accionar se ve afectado no sólo como ejecutor sino como generador de políticas, financiador de programas y garante de derechos y de la calidad de las prestaciones.*

*En un contexto de intereses desiguales y heterogéneos como el que describimos hasta aquí, la **participación** de los pobres, en programas sociales y proyectos, adquiere sentido si logra establecerse como dinámica de gestión de programas y políticas sociales, si se concreta en las asociaciones relevantes y en acciones que mejoran las condiciones de la vida de la población y su inclusión como ciudadanos.<sup>8</sup>*



A modo de síntesis, el Estado benefactor garantizó el bienestar de los ciudadanos mediante la ampliación de los derechos, proporcionándoles los beneficios materiales y el acceso de toda la población a los servicios de salud, educación, vivienda, etc., por medio de un sostenido desarrollo de políticas sociales universalistas.

Pero las políticas de promoción social y la extensión del proceso de industrialización que producirían un efecto derrame e incluirían a las poblaciones excluidas de los beneficios derivados de la modernización no se lograron nunca. De hecho, la incorporación de la población a estos procesos fue muy desigual: grandes contingentes de la población de América latina nunca se integraron al mercado de trabajo capitalista.

<sup>7</sup> Pierre Rosanvallon. Citado por Cardarelli- Rosendfel. Las participaciones de la pobreza. Paidós. Buenos Aires. 1998.

<sup>8</sup> Cardarelli- Rosendfel. Las participaciones de la pobreza. Paidós. Buenos Aires. 1998.



En los 80 con el Estado de bienestar en crisis, comienza a ponerse en auge la doctrina neoliberal, la cual no considera al Estado benefactor como armonizador de las desigualdades de las relaciones económicas-sociales de la sociedad capitalista sino como exacerbador de las mismas y como obstaculizador para que las fuerzas sociales que impulsan el progreso -las fuerzas del mercado- funcionen del modo adecuado.

Pero finalmente las recetas neoliberales sólo lograron ampliar la brecha entre ricos y pobres, quedando países ricos que incrementaron su riqueza y países pobres que se empobrecieron más todavía. Dentro de estos últimos se encontraron los de América Latina, donde particularmente las recetas neoliberales fueron acompañadas por dictaduras militares en casi todos los países, cancelando toda actividad política o sindical e instalando el terror en todos los sectores sociales.

La crisis impacta fuertemente a los sectores medios, a través de la desocupación y la pérdida de los beneficios asociados al empleo (salud, vacaciones, crédito, etc.). así, son llamados “nuevos pobres” y, por otro lado, los bolsones de pobreza crecen a pasos agigantados.

En los noventa la problemática social se profundiza y se extiende y América latina llega al fin de siglo con uno de cada tres habitantes viviendo en situación de pobreza y siendo la región del planeta con mayor polarización en la distribución del ingreso y la riqueza.

Todo esto genera la aparición de nuevas formas de acción social. Ante el retiro paulatino del Estado del campo de lo social aparecen nuevas estrategias para implementar programas y proyectos sociales a partir de la iniciativa de los organismos internacionales.

Como consecuencia de este proceso, puede observarse una ruptura en la lógica de elaboración y ejecución de políticas sociales. El Estado minimizado satisface solo las necesidades de los más pobres, a aquellos que poseen NBI o algún atributo de vulnerabilidad. Y así, aparece la descentralización, como nuevo instrumento de política social y la focalización como es una estrategia que introduce un enfoque selectivo en el diseño e implementación de políticas y programas sociales. Se acentúa el fortalecimiento de la sociedad civil considerando que conocen mejor las necesidades de la población, contralan con mayor eficacia las filtraciones e ineficiencias y están disponibles para trabajar voluntariamente, todo lo cual incide en una mayor eficiencia de las prestaciones ofrecidas.

Una vez entendido este proceso histórico que modificó y dio nueva forma a las políticas sociales, abriendo un camino a la **participación** ciudadana en el marco de la descentralización, se hace ahora necesario ahondar en la conceptualización de estas nuevas características que asume la política pública hoy.

## Capítulo II

### Descentralización y Participación

- Reforma del estado, descentralización y participación social.

Héctor Poggiese (1999) plantea que el vínculo entre el Estado y la Sociedad se ha modificado producto de los cambios a nivel mundial y lo explica diciendo que *“las relaciones Estado - Sociedad se han conmovido como resultado de los procesos de reforma del Estado, instalados en los últimos quince años en el marco de la reconfiguración neoliberal que ha tomado cuenta de los cambios económicos y políticos a nivel mundial.*

Respecto a esos cambios vemos que, hacia fines del siglo XX, se está produciendo un vertiginoso avance tecnológico. Con la microelectrónica, la biotecnología y la robótica se reemplazaron las materias primas tradicionales y con la revolución informática y de las telecomunicaciones la visión del mundo desde una escala global se amplía con relación a la determinada por el concepto de Estado-Nación. Estas tendencias impactan en el campo de la producción de bienes y servicios y también en la vida cotidiana.

El fin de la guerra fría, la caída del muro de Berlín y la consiguiente desaparición de uno de los dos grandes bloques cambiaron el escenario político mundial, mientras la emergencia del NAFTA, la Unión Europea o el Mercosur, conforman bloques regionales enmarcados en la internacionalización de la economía. Existe una marcada tendencia a encarar la política desde otros niveles, el local, el regional intra nacional y regional transfronterizo que desde una perspectiva de Estado-Nación, tendencia que tiene también una fuerte expresión en los procesos descentralización de los Estados como viene sucediendo en otras sociedades.

Estamos ante una nueva concepción del mundo como aldea global que muestra la emergencia de una escala regional poblada de nuevos agrupamientos territoriales. Complementariamente a estas dos escalas, surge lo local como un nuevo espacio de articulación. Por eso lo local solo puede ser entendido cuando referenciado a un contexto global-regional, de forma que combinando estas dimensiones se puede abordar el conocimiento de la realidad como un todo complejo.

Una definición de sociedad local lleva a involucrar tanto aspectos socioeconómicos como culturales (Arocena 1995), *“...un territorio con determinados límites es entonces sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros*

y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza”<sup>9</sup>

Este giro hacia lo local requiere la construcción de escenarios que creen las condiciones necesarias para un nuevo tipo de **participación** social. Puede considerarse propicio a aquel que resulta de un proceso de descentralización.

La tendencia hacia la descentralización político-administrativa de la gestión estatal se corresponde con la nueva ola democratizadora que se vive en varias partes del mundo, pero para que sea efectivamente democratizante deben darse ciertas condiciones. Por un lado una **participación** real de la ciudadanía en la gestión de la administración local. Por otro lado, una dotación, a dicha administración, de los recursos necesarios y capacidades para afrontar las demandas de la población. “La descentralización supone un achicamiento del Estado nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen funciones descentralizadas, a lo cual debe agregarse por lo general una mayor presencia de la sociedad local en los procesos de decisión, gestión o control vinculados con estas funciones”<sup>10</sup> (Oszlack, 1994).

Suele indicarse que la **participación** social en todo proceso de reforma del estado supone la identificación técnica de potenciales de descentralización, o puntos de convergencia entre las funciones que se pretende descentralizar y la posibilidad de ser receptadas por actores sociales. Sin embargo, deberían formularse políticas cuyo objetivo sea promover el interés socio-comunitario para receptor funciones.

El cambio de funciones y responsabilidades que el Estado asume en su reforma deja a la descentralización un campo neutral de temas de interés público y social sin asignación de responsabilidades, ya que sólo adquieren relevancia los campos activos de los temas que se privatizan. La privatización es también una política de descentralización, porque extrae de la responsabilidad central del estado actividades que pasan a las empresas privadas, con alguna sujeción a controles de entes especializados.

Esos campos neutrales (p.ej. los espacios públicos, la gestión de riesgos, la integración multiétnica y cultural, y otros) debieran ser observados como espacios superpuestos de corresponsabilidad entre estado y sociedad y disponer de un tiempo para la rediscusión de los acuerdos y compromisos que permitan orientar su gestión en forma coparticipada. Quien plantea la política de descentralización es responsable de sus resultados y por lo tanto debe preocuparse de la eficacia en las actividades de la que es parte. Así como para las empresas privadas debe ejercer control, en su

<sup>9</sup> José Arocena citado por Héctor Poggiese María Elena Redín Patricia Alí- El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre el estado y la sociedad. FLACSO- Buenos Aires .1999

<sup>10</sup> Oscar Oszlack citado por Héctor Poggiese María Elena Redín Patricia Alí. ob. cit.

asociación con la comunidad para actividades de interés público, debe practicar su compromiso en tanto partícipe. Para estos campos y en esta transición, la preocupación del estado debe asentarse más en cómo asumir una práctica de co-**participación** que en cómo delegar. Esto también implica poner la mirada sobre quien es convocado a esa coparticipación: la comunidad y como se reposiciona frente a esta demanda de corresponsabilidad.

Desde este punto de vista hay dos aspectos a resaltar que hacen a la política de descentralización. Primero, que sucede en los movimientos sociales como consecuencia de los procesos globales arriba explicados y segundo, que modelos de gestión y decisión se estudian y se ensayan para hacer viables las formas particulares de relación entre estado y sociedad.

Con esto queremos decir que toda política de descentralización demanda además de la voluntad del estado de reformarse, la voluntad de la sociedad de acompañar esa reforma y la preexistencia de formas de resolución entre ambos.<sup>11</sup>

### • Descentralización

Señalamos al inicio de este capítulo que Poggiese plantea la necesidad de escenarios descentralizados. Al respecto Jordi Borja (1987) plantea que la descentralización se ha confundido muchas veces con la **participación**. Sin embargo, considera que si no se implementara la primera, la segunda sería ficticia. La descentralización debe servir para desarrollar la **participación** política y social y para innovar, tanto en materia de procedimientos como de contenidos: tanto la organización de los ciudadanos como la posibilidad del ejercicio efectivo de sus derechos ante la Administración pública requiere de ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales muy próximos. No por casualidad es que las nuevas experiencias en este campo se han dado allí donde el proceso descentralizador está más avanzado.<sup>12</sup>

Por esto mismo, considero necesario abordar este concepto en el presente marco resaltando puntuales definiciones que este autor expone en relación a la noción de descentralización.

El citado autor plantea que "la descentralización hoy parece ser consustancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) ampliación del campo de derechos y libertades; b) progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados a las instituciones representativas, y c) mayor control y **participación** populares en la actuación de las Administraciones públicas."<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Héctor Poggiese María Elena Redín Patricia Alí- *El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre el estado y la sociedad*. FLACSO- Buenos Aires .1999

<sup>12</sup> Jordi Borja. *Descentralización y participación ciudadana*. Instituto de estudios de administración local. Madrid. 1987. p.29.

<sup>13</sup> Jordi Borja. ob. cit. p.15.

Borja también analiza el rol de los poderes locales es decisivo en el progreso del Estado democrático moderno porque, *“entre otras razones:*

*a. la consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos, y sobre todo, de las instituciones representativas se realiza más ante los niveles locales que ante centrales. En el nivel local pueden articularse alianzas sociales más amplias, es menos la fuerza de los aparatos no democráticos del Estado y es más fácil la conversión de la demanda social en resultado político-jurídico.*

*b. los partidos políticos y las organizaciones sociales de las clases bajas y medias, inicialmente prácticamente excluidas del Estado liberal se desarrollan y acceden a las instituciones representativas locales antes que a las centrales.*

*La descentralización es una respuesta a una situación de centralización resultado de un proceso histórico, solamente a partir de la comprensión de la centralización, sus causas, ventajas y sus inconvenientes puede plantearse la descentralización.”<sup>14</sup>*

Las tendencias que hoy empujan a la descentralización planteadas por Borja se resumen en:

*1. la crisis de representación política del Estado modernos, como consecuencia paradójica de su progreso.*

*2. las grandes Administraciones públicas han sido objeto de una fuerte crítica por su carácter tecnocrático, la sectorialización de su actividad, el despilfarro social que significa el peso de los gastos de funcionamiento, la burocratización de la gestión y la influencia incontrolada de los distintos cuerpos administrativos, la inadecuación de las inversiones y de las prestaciones sociales a las necesidades concretas diferenciadas de cada lugar, las rigideces inherentes a los grandes aparatos. Así, se ha revalorizado la eficacia de la actuación pública descentralizada a través de programas y proyectos concretos y transferencia o delegación de responsabilidades de la gestión de los servicios personales.*

*3. la existencia de desigualdades que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales. La descentralización en este caso viene empujada desde aquellas zonas y por aquellos grupos que se consideran que solo obteniendo cuotas de poder en su territorio podrán impulsar su recuperación económica y social.*

*4. la crisis económica ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Los corporativismos y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado.”<sup>15</sup>*

Borja señala también cuales son los agentes encargados de impulsar este proceso, apuntando que *“estos deben ser los representantes políticos locales, los profesionales y algunos sectores del funcionariado implicados en la gestión local, los protagonistas de movimientos sociales de base urbana o territorial, empresarios que quieren negociar o cooperar en ámbitos locales o regionales y*

<sup>14</sup> Jordi Borja. ob. cit. p.16-17

<sup>15</sup> Jordi Borja. ob. cit. p.19.22